

深化厦门与台湾交流合作 的成效及问题

王 勇

近年来,厦门加快融入海峡西岸经济区建设,已初步具备人才密集、创新环境好、体制较先进和市场透明度高等优势,在海峡西岸经济区中的龙头作用逐步显现,对于扩大闽台经贸合作的作用正日益突出。目前,厦门积极推进国家综合配套改革试验区建设,瞄准国际前沿,实施高起点布局改革战略,着力通过系统的制度创新,消除制度瓶颈,在体制改革的重点领域和关键环节取得突破,实现超常规和跨越式发展,由此推动厦门在更高层次和更大平台上深入开展对台交流合作。

推动厦门与台湾扩大交流合作的环境日渐优化

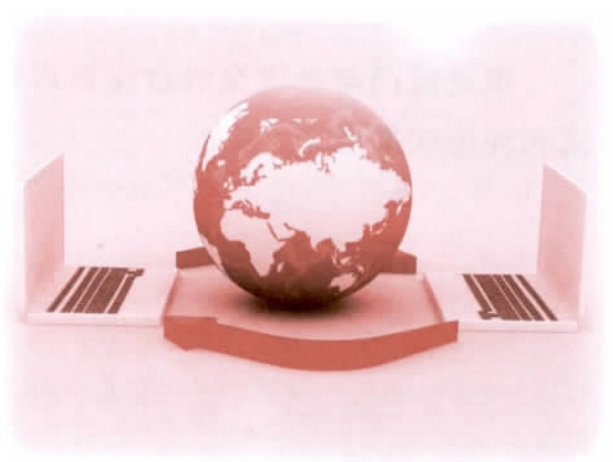
1. 适应厦门与台湾交流合作新态势的政府服务环境日趋完善

当前,为适应新形势下厦门与台湾交流合作,厦门市正积极推进服务型政府建设,具体包括:进一步深入推进行政审批制度改革,建立科学的公共决策机制,优化政府的服务流程以提供更优质高效的服务,努力建立能提供“大服务”的“小政府”,转变政府管理职能以营造良好的经济发展环境,加强公务员队伍建设以提高其整体素质和行政绩效,以完善社会保障、医疗卫生等制度为核心来强化政府的社会管理和服务职能,通过开展政府绩效评估以提高政府的服务水平,以电子政府与政务中心结合推进政务公开和政务服务的信息化,以行政法治化

为保障来强化政府的职责。伴随着服务型政府建设的推进,厦门市正在努力打造便捷高效的“政务超市”。2011年,由新加坡南洋理工大学、上海交通大学等联合开展的“十佳2011中国服务型政府”10项调查中,厦门市有8项名列第一,总排名名列其他被调查城市榜首。

2. 辅助厦门与台湾深化交流合作的综合平台和基础设施建设不断健全

两岸签署ECFA后,厦门海沧台商投资区、集美台商投资区、火炬高新区、软件园、创业园、科技园、轻工工艺园、汽车工业园和保税物流园等40多个园区对于主动对接两岸产业“搭桥”计划发挥着重要的产业交流合作载体作用。其中,海沧台商投资区通过不断完善基础设施建设,重视和加大为台商和台资企业服务的力度,坚持服务好现有台企,



不断推行有利于台商发展的服务措施,促进增资扩产,主动承接台湾的光电子、生物医药等先进制造业和高新技术产业以及航运物流、金融服务等现代服务业转移,吸引了众多大型台资企业来此投资;集美台商投资区则继续采取“企业挂口联络制度”,区委、区政府领导都有挂口企业,并不定期地走访,为台资企业解决生产经营困难,促使集美台商投资区吸引台资的项目质量和水平不断再上新台阶,同时,原先区内 80% 以上的台资企业都实现了增资扩产;火炬高新区积极扩大产业承载平台建设,推进创新型科技园区建设,进一步完善园区金融资本环境,积极与台湾开展资讯设备、平板显示、现代照明和太阳能光伏等产业的对接合作,如今,园区内的友达、宸鸿、景智和冠捷等台资企业发展态势良好,其中,宸鸿科技名列厦门制造业十强企业之一。友达和宸鸿还成为厦门 4 家产值超过 100 亿元的企业中的 2 家。为进一步推动两岸文化交流合作,厦门正规划建设“两岸文化产业园”,即作为厦门第一个部级文化机构的文化部艺术服务中心美术创作研究基地福建基地。根据规划,该基地位于厦门五缘湾附近,占地约 8 公顷,基地建成后,除了吸引台湾的文化机构来厦门外,还将在高雄、台北两地设立办事处,将大陆的文化产业向台湾推广。同时,定期举办美术、书法创作研究。目前,为了进一步推动厦门对台经贸发展、人员交流和便捷往来,厦门对台邮件处理中心已建成使用,厦门与金门海底通信光缆建设项目正在顺利推进,同时,业已开通厦门至台南空中直航航线和两岸首条邮轮航线。此外,厦门已正式成为两岸货运直航包机新增航点,开通海峡西岸经济区首条对台全货机航线。

推进厦门与台湾交流合作的内延式和外延式发展

1. 厦门与台湾交流合作的领域和层次不断扩展和深化

在对台经贸交流合作方面,2011 年,厦门市合同利用台资(含第三地)4.7 亿美元,增长 39.5%,实际利用台资 4.3 亿美元,增长 6.1%。全年新批准设立台湾直接投资项目 135 个,占全市新设外资项目总数的 36.7%,居各来源地首位。全年引进千万美

元以上台资项目(含增资)25 个,增长 25.0%。对台进出口额首次突破 70 亿美元,达到 72.36 亿美元,增长 13.4%,其中出口额 14.63 亿美元,增长 37.9%,进口额 57.72 亿美元,增长 8.5%。厦门大嶝对台小额商品交易市场进口台湾商品增长 48.5%,厦门口岸台湾水果进口量增长 39.6%,居大陆各口岸首位。与此同时,厦门率先落实《海峡两岸经济合作框架协议》(ECFA),主动对接两岸产业“搭桥”计划,两岸新兴产业和现代服务业示范区建设启动。台盐大中华总部已落户厦门,台资富邦财险公司也在厦开业,台湾元富证券则在厦设立代表处,由中国农科院、福建省农科院和台湾 21 世纪基金会合作建设的海峡现代农业研究院项目于 2011 年 3 月入驻厦门科技创新园。此外,厦门还成立了首个两岸合作的呼叫中心 and 海峡物流合作发展中心。国家有关部委在厦门还专门设立对台科技、农业交流合作基地,厦门华天等 4 家企业还直接赴台开展投资合作;在对台旅游合作方面,厦门居民赴台个人游、省外来厦暂住人员赴金门一日游正式启动,厦金“小三通”每日航班增至 36 班并实现行李双向托运,全年运载旅客 138.12 万人,增长 8.0%,厦门每周空中往返客运航班达 60 班;作为厦金“小三通”航线的延伸和拓展的厦门-澎湖-高雄客滚航线已开通;在对台文化交流合作方面,厦门继续成功举办海峡两岸文博会、民间艺术节和郑成功文化节等重要活动,同时设立青礁白礁慈济宫海峡两岸交流基地,国家有关部委还在厦门设立新闻出版交流合作基地,其中,《厦门日报》社继续深化和拓展与台湾《金门日报》社和《旺报》社等台湾新闻媒体的交流合作,积极开展人员往来,其主管主办的大陆第一家有 CNQ 外宣刊号的《台海》杂志已正式入岛进入台湾各主要领域宣传;在对台教育和人才交流合作方面,2012 年 6 月厦门成功举办第四届海峡论坛,国家有关部委也在厦门设立海峡两岸教育合作与交流基地、海峡两岸传媒人才与培训中心、会计交流合作基地,每年在厦门举办的图交会的影响力在不断扩大。此外,厦门还率先获准为部分公务人员办理“一年有效、多次往返”签注;在对台体育交流合作方面,成功举办海峡两岸龙舟赛、海峡杯帆船赛和厦金海峡横渡等重要体育赛事;此外,在

对台公共安全交流合作方面,厦门成功举办海峡两岸海上联合搜救演练活动。

2. 厦门与台湾交流合作的地域空间不断延展和良性化推进

2010年2月25日,厦门市启动岛内外一体化建设战略,将城市建设重点由岛内转向岛外,致力于建成面积达330平方公里的一流现代化国际性滨海新城。该战略为厦门与台湾在经贸、社会文化等方面进行更全面和深入的对接与整合拓展出新的发展平台和空间,有利于吸引台湾高端制造业、现代服务业和农业等产业领域的台企来厦投资兴业,加快厦门与台湾的相关产业对接,推动更多的台资企业来厦门设立营销总部和研发机构。2010年7月,国务院批准厦门将特区扩大到全市,有力地推动了厦门在更高层次、更大平台上实现对台交流合作。经济特区扩容使得岛外的海沧、集美台商投资区同样享有特区的政策,有助于承接台湾新一轮产业转移,形成两岸经贸合作紧密区域。同时,有利于厦台之间文化、社会交流合作的进一步开展。此外,从2010年8月1日起,原先制定的50部厦门经济特区法规适用于扩大后的厦门经济特区,对台资企业的投资取向和创业意愿起到正面的影响作用,厦门将因地制宜地使用立法权,制定出吸引台资银行来厦投资的优惠法规政策,为建设两岸区域性金融中心打下坚实的基础。同时,有利于进一步改善投资环境,提升厦门对台交流合作的水平。目前,厦门在积极落实开展两岸交流合作综合配套建设改革试验区建设的同时,以厦门为主体的厦漳泉大都市区同城化建设正在稳步推进,涉及城市基

础设施、城市信息服务、城市基本公共服务、要素市场建设和产业融合发展等5个方面共10多个同城化项目及事项。在推进厦漳泉大都市区同城化建设的进程中,将更好地强化三市的分工、合作和协调,有助于克服厦门的“小”、泉州的“散”、漳州的“弱”等相对不足,合理配置三市的资源,减少内耗,提高厦漳泉大都市区的区域竞争力,从而提升对台交流合作的集聚规模效应。

厦门与台湾交流合作的经济和社会效益日益彰显

伴随着2010年6月ECFA的签署,作为海峡西岸经济区重要中心城市的厦门,充分发挥对台交流合作的前沿平台作用,对台经贸往来迎来“大热潮”,两地贸易量迅速扩大,人员和文化交流往来亦同步扩大,从而吸引更多的台资企业来厦投资,厦资企业也有机会直接到台湾投资发展,进一步加快了两地产业对接的步伐,厦门进而发展成为祖国大陆台商投资最密集、两岸交流和人员往来最频繁的地区之一。两岸ECFA的签订为厦门和台湾的产业对接,以及人流、物流和资金流的合作创造出新的发展机会,特别是在电子、机械、汽车零部件、仪器仪表、化工医疗产品、轻工和农渔业等方面的合作营造出更大的提升空间,从而加速推进厦门与台湾先进制造业和现代服务业的对接,推动台商投资集聚区域的进一步扩大,形成以厦门岛为中心的台资企业集群。同时,对于建设厦门海峡两岸的区域性金融中心起到了积极地推动作用。厦门力争到2015年基本建成海峡两岸金融产业对接示范基地和金融服务基地。上述规划和建设项目,正适时形成一个符合两岸客观需求的“金融特区”,有益于将“ECFA+早收清单”的政策成果落到实处,从而有力地推动两岸金融合作驶入“快车道”。此外,厦门正在努力开展的岛内外一体化建设正带动岛内和岛外旅游资源要素空间的加速整合,推动厦台旅游合作的进一步深化。在此基础上,厦门产业空间布局将趋于更加优化,电子、机械等支柱产业的集聚规模和层次以及产业整体竞争力将进一步提升,进而在岛内最终形成新兴产业和高端服务业集群,在岛外形成电子、化工、机械、生物医药企业集



中区,机械工业集中区,旅游双向对接区域和高新农业集聚区等区域特色产业集群。两岸签署 ECFA 后在进一步推动厦门与台湾交流合作的进程中,不仅带动厦门经济实力的增长和城市竞争力的提升,同时也产生明显的社会效益。具体而言:首先,新引进的台资对厦门经济体制环境提出新的符合市场规律的要求,从而推动厦门所有制创新和经济体制改革进程;其次,新引进的台资现代服务业在带动厦门第三产业发展的同时,不但为厦门市民提供方便、有品质的生活消费服务,而且,更为重要的是提升了厦门服务业的品质,带来厦门服务观念的进一步变化;再次,台资在厦门投资的持续扩张,为厦门增加了就业岗位和财政税收,所雇员工也带动形成庞大的社会消费能力;最后,台商在厦门的增资扩产和稳定经营,厦资在台湾的开拓性投资经营,有助于加强厦门与台湾的交流合作,增进两地人民的相互了解,为推动两岸增强互信发挥着重要的试验场和前沿平台的作用。

进一步推进厦门与台湾深化交流合作存在的问题

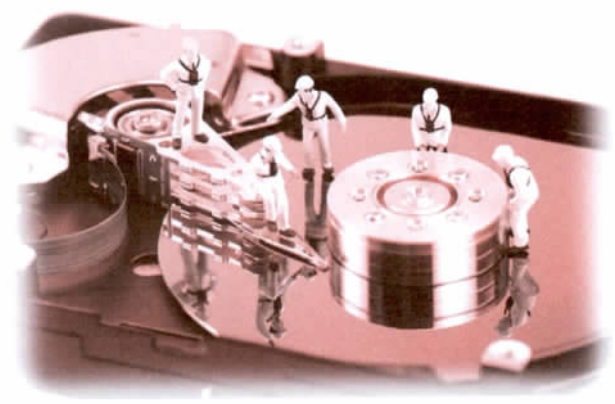
1. 政府管理体制尚不健全对深化厦门与台湾交流合作的制约

目前,厦门一方面在财政性投融资管理体制方面尚不到位,缺失政府投资绩效评估体系,主要体现为:首先,基础设施建设资金缺口大,政府隐性负债日益增多。近年来,为了改善投资环境,厦门市、区、镇三级政府大搞开发性基础设施建设,几乎每个镇以上的政府都在划定的区域内进行工业小区、科技园区等开发建设,此举虽起到筑巢引凤的作用,为招商引资创造了基本的硬件条件。但是,由于厦门市邻近地区对投资者的争夺已近白热化,导致形成互相压低土地出让价格以争得投资者的恶性竞争,最终造成开发土地的成本难以回收,政府的隐性债务日益增多;其次,财政性投资面过大,基层投资资金不配套,造成投资效应减弱。厦门每年在安排农村专项经费时,往往把有限的资金铺得过广过宽,加之配套资金不落实,以及资金筹措渠道单一,总在各级财政上做文章,没有充分利用社会闲散资金以拓宽资金来源

渠道,同时,没有吸引外资、民间资本参与资金筹措,从而造成投资效应减弱;再者,有些投资主体不明确,产权管理混乱。由于当前厦门投资体制改革力度不够,造成投资法人制度执行不够到位,加之一些投资项目是在各级政府参与的情况下进行具体操作的,使得项目投资主体分不清到底是政府还是企业,由此造成产权管理混乱。另一方面,厦门在城市管理体制中也存在一些不容忽视的问题,具体而言,一是城市管理服务意识尚未明显增强,城市管理法制建设重视度不足;二是行政管理协调力度不够;三是城市管理体制上纵向职责分工不清;四是城市综合执法体制不完善。城市管理处罚范围有其局限性,厦门市市区两级城市管理行政执法权分工不明确、市级对区级执法监督和指导不力;第三方面,政府部门人浮于事的问题仍旧存在,岗位素质和技能需进一步提高。

2. 社会管理体制改革滞后对扩大厦门与台湾交流合作层次的阻碍

当前,厦门市在社会环境建设和经济发展协调上存在着明显不足,特别是在社会管理与公共服务供给上存在着与本地经济发展不相适应的滞后性。具体而言,首先,厦门市社会管理与公共服务供给中的政府职能界定不清。厦门市不同程度的存在着社会管理与公共服务供给中政府的越位和缺位。其次,厦门市社会管理与公共服务供给运行体制低效。厦门社会管理缺乏一个完整的安全管理机制,在预防危机和矛盾处理上存在制度缺陷,仍急需解决各社会主体间的相互关系以及各主体的能力差异问题。目前,厦门市居民收入差距呈逐年扩大化



趋势,形成较严重的社会不公平问题。与此同时,其它社会主体由于公共服务领域的门槛过高以及诸多限制而无法进入到供给过程,公共服务供给与需求不相对应导致厦门公共服务供给机制低效或者无效运行。再者,厦门市社会管理与公共服务方式与手段单一和滞后。目前,厦门市政府的社会管理手段仍主要以行政手段为主,大多呈现简单化,缺乏有效性、规范性、系统性和统一性。而且,信息传递与评估技术的相对落后也阻碍了厦门市政府社会管理水平的提升。最后,厦门市相关配套制度建设滞后。厦门市在法律制度完善和财政制度支持等配套制度上存在着不足,对社会管理和公共服务供给过程中的问责制度缺失,导致供给者和执行者在社会管理与公共服务供给过程中缺乏激励和监督。此外,厦门市政府对落后地区和农村在社会管理和公共服务领域的财政转移支付不足。

3. 城乡统筹发展和区域合作的体制机制不完善对延伸厦门与台湾经贸交流合作空间的限制

在城乡统筹发展方面,一方面,厦门岛内外的城区建设不均衡,导致厦门城乡二元结构特征明显,相应带来岛内外经济和社会较明显的发展差距。另一方面,厦门岛内外产业布局不均衡,岛内以现代工业和服务业为主,岛外以传统农业和初级制造业为主,使得厦门地区总产值分布不均衡,固定资产投资地区分布不均衡,进一步导致岛内外发展水平形成较明显的落差。与此相伴,多年来,厦门的投资总量也存在岛内与岛外分布不均衡的问题。再者,目前岛内外基本公共服务有较大差距。长期以来,厦门的优质社会资源主要集中在岛内,而岛外、特别是岛外农村的公共服务设施比较差。公共服务地区分布的长期不均衡导致岛内外贫富差距日益明显。究其原因主要在于岛外公共服务资金筹集渠道单一,市、区两级政府间尚未建立客观、公正、规范的财政转移支付体系,尚未基于“全域厦门”构建较完善的公共服务资源优化配置机制。在区域合作方面,一方面,厦门市域内的区与区之间内耗和恶性竞争现象较为严重,从而无法实现规模经济效益和产业配套进而延伸产业链,更难以形成产业的核心竞争力。另一方面,随着《厦漳泉大都市区同城化合作框架协议》的签订,厦漳泉大都市区建设工程

正式启动,由此,厦漳泉大都市区将发展成为海峡西岸经济区的核心经济体,有利于进一步深化和扩展对台交流与合作,不断向外围地区拓展和辐射。然而,长期以来,由于受行政区划分割的影响,厦门与漳州、泉州之间缺乏协调发展机制,没能形成有效的资源配置,从而制约了三地的进一步发展。

4. 对台直接“三通”的基础设施条件尚不完善对提升厦门对台开放合作整体功能的制约

目前,厦门在对台直接“三通”基础设施建设方面,最为突出的交通瓶颈体现为:厦金“小三通”已无法适应新形势下两岸日益增加的人员交流往来的需求,兴建连接厦门与金门的跨海大桥已成为当务之急。厦金大桥的建成将成为连接厦门和金门、接轨两岸的“脐带”,为两岸深化交流合作提供一条全天候的联络通道,将有效改善两岸人员往来的环境,从而进一步扩大厦金“小三通”的作用,加强海峡两岸经贸、旅游等合作,从根本上解决金门的水电供应问题及相对孤立的处境,推动金门发展成为厦门的“后花园”。2010年初,台湾“行政院经建会”已将兴建金厦大桥工程列为金门中长期经济建设计划。ECFA签署后,厦门对台物流、人员往来都获得了进一步的增长,除了现有厦金“小三通”存在运力不足和安全隐患外,厦门港软硬件基础设施建设尚需进一步强化,集中体现为:一方面,集装箱码头和专用码头的装卸吞吐能力有待进一步提升,港口各类配套设施建设投入不足,各种自动化、现代化的港口运作技术设备尚不完善。另一方面,港口管理和服务体制改革滞后,口岸管理机构在涉及规划、投资、资金筹措和组织协调港口服务方面未形成集中管理和统一协调。港口查验管理办法较落后,手续仍较繁琐,通关效率有待进一步提升。同时,能适应ECFA签署后日益扩大的对台货物吞吐量及台商的多样化需求的港口保障服务体系也尚未充分建立。此外,面对日益扩大的对台“三通”业务,岛内厦门机场吞吐量日渐饱和,需要开发建设新机场来加以疏散运力和功能辅助。同时,尚未开通祖国大陆各地经厦门和金门到台湾的海空联运邮路,两岸开放直接“通邮”在大陆方面也只限于中国邮政和EMS,民营快递运营两岸之间的快递和包裹业务,仍需由香港代理中转。而且,厦门对台寄

递物品安全监管机制尚不健全,对台邮政业务现代化合作平台较缺乏,技术处理手段较单一。

5. 对台产业对接的深度和生产要素配置的成效不足对深化厦门与台湾经贸交流合作的阻碍

如今,在厦投资的台资企业多数为以出口导向型传统制造业为主的中小企业,生产经营的产业领域和所处的产业链环节较为集中和单一,海外出口市场地区分布也较集中,一旦国际市场发生较大波动,这些台资企业便面临订单锐减、出口额下降,资金调度困难和生产经营难以维系等不利局面。同时,在厦门对台金融合作尚处于初级阶段的情形下,由于这些台资企业的总部多数在台湾,因而企业的信用度调查存在断层,厦门的商业银行很难获得这些台资企业的资信状况,因而向这些台资企业放贷心存顾虑。而且,在厦台资企业用地为划拨地,而不是出让地,因此抵押贷款时因无法提供土地证、房产证而受到诸多限制。由此,厦门现有银行贷款基本上仅能满足在厦台资企业一半的需求。此外,受近两年人民币升值、劳动力成本及原材料价格高涨、环境成本和融资成本飙升、出口退税率下调,以及欧美市场需求萎缩带来的国际出口形势逆转等影响,在厦台资企业的利润空间已大为压缩。由此,在厦台资企业的产业投资结构转型相对滞后直接制约了厦门对台产业对接的深度,同时也不利于厦门当地的资金、人才和土地等生产要素在台资企业中进行有效配置。除此之外,厦门市政府在涉及市政建设投资和公用设施建设等市政公用行业市场方面向台资企业的开放度还不够,在一定程度上制约了在厦门长期投资经营并拥有良好信誉的台资企业进入这些领域,不利于这些台资企业进行适时产业结构转型和进一步深化厦台产业对接合作。与此同时,厦门对台产业对接的载体建设仍显不足,尚未设立厦台产业对接的促进机构,没有统一制定对台产业对接规划和优惠政策标准,厦台之间的行业协会、民间组织的交流沟通较少,尚未充分发挥产业中介组织在协调和推动厦台产业对接中的积极作用。而且,从中央到厦门对台资企业的扶持和税费优惠政策由于行政管道不畅的原因而不能逐一具体落实,台资企业的进出口通关环境还不完善,涉台纠纷协调解决机制仍不健全。

6. 对台交流合作的广度和层次尚显狭窄和单一对拓宽厦门与台湾交流合作平台的挑战

伴随着 ECFA 后续协议的商签和逐步落实,厦门对台交流合作进入新的发展阶段。在此情势下,基于厦门经济特区成立 30 周年以来业已拓展开来的对台交流合作领域和方式,结合厦门当下积极开展的两岸交流合作综合配套改革试验区建设的相关要求,厦门原有的对台交流合作的广度尚显狭窄,合作层次也比较单一。具体而言,厦门在对台经贸合作方面,尚未率先出台有利于尽快具体落实 ECFA 早收清单的相关政策和优惠措施,未能基于 ECFA 后续协议的落实而探索出进一步推动两岸投资贸易便利化的建设性方案。同时,也没有结合现有厦台产业对接的基础提出有效嵌入两岸产业“搭桥”计划中的具体产业发展策略。此外,厦门在吸引台湾金融资本方面的渠道和形式仍较单一,尚未建立起针对开展对台金融业合作的有效监督管理机制,缺乏服务于厦台金融业合作的较完善的金融市场、金融机构、金融业务创新、金融人力资源和金融法规政策体系;在发挥厦门作为两岸直接交流往来综合枢纽作用方面,为进一步推动做优做强“大三通”和做好做大“小三通”领域还有许多细节层面的问题需要出台相关便利化举措来加以解决;在鼓励在厦台胞积极融入当地社区生活方面,对台胞在厦置产置业、就学就业和居住生活等方面还未完全实行市民待遇,相关涉台法规规章也还不健全。

(作者单位:厦门大学台湾研究院)

注:本文由厦门大学中央高校基本科研业务费专项资金资助(Supported by the Fundamental Research Funds for the Central Universities)项目“海峡经济区竞争性区域衍生体系研究”资助(项目编号 2010221076)。